

¿Innovando en la gestión pública?

La experiencia mexicana en los gobiernos locales

Fecha de recepción: 25 de mayo de 2009

Fecha de aprobación: 2 de julio de 2009

José Juan Sánchez González*

RESUMEN

El ensayo tiene como propósito describir la experiencia mexicana de los gobiernos locales, para determinar si han innovado o imitado en la gestión pública. La manera de abordarlo es bajo el siguiente esquema: primero, como una aproximación para comprender la innovación, se define y se clasifica con base en las tipologías más comunes. Segundo, para diferenciar la forma de innovar en la gestión pública, se recurre a Drucker (1985 y 2005), quien aporta ideas para innovar en los negocios. Tercero, se revisa la forma de innovar en la gestión pública con los argumentos de Metcalfe (1999). Cuarto, es descrita la experiencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) en catorce gobiernos estatales en México a partir de sus estrategias de innovación. Quinto, son analizadas las innovaciones en gobiernos locales mexicanos bajo la experiencia del Premio Gobierno y Gestión Local, para contrastar los resultados alcanzados; y por último, se concluye que es necesario pasar de la “imitación” a la “innovación” en los gobiernos locales.

PALABRAS CLAVE: innovación, gestión pública, gobiernos locales, adopción y reforma.

ABSTRACT

This essay aims to describe the Mexican experience of local governments in order to determine whether they have innovated or imitated in public management. The way to tackle it would be under the following six schemes:

* Dr. en Administración Pública por la UNAM. Profesor-investigador en el Centro Universitario Zumpango, UAEM.

First, it is an approach to understand innovation, which defined and classified using the most common types. Second, it differentiates the innovation forms in public management, based on Drucker's (1985 and 2005) innovation in business. Third, it review the Metcalfe's (1999) innovation ways in public management. Fourth, it describes the experience of the New Public Management (NPM) in fourteen state governments in Mexico, starting from their innovation strategies. Fifth, the innovations in local governments under the Mexican experience of Government and Local Management Award are analyzed in contrast the achieved results. Finally, the conclusion is the necessity to go from "imitation" to "innovation" in local governments.

KEY WORDS: innovation, public management, local governments, adoption, reform.

PRESENTACIÓN

El concepto de innovación tiene una variedad de definiciones, tipologías e interpretaciones tanto en la gestión privada como en la gestión pública (Sánchez, 2007). Desde su raíz etimológica hasta sus significados más usuales, así como las taxonomías que existen, muestran diversidad de opiniones. Hasta hace poco tiempo la innovación se consideraba un modelo lineal: un proceso que evolucionaba pasando por las etapas de investigación, invención, innovación y difusión. Sin embargo, en la actualidad el conocimiento sobre los procesos de innovación se ha ampliado y éstos se reconocen por sus continuas interacciones y mecanismos de retroalimentación que implican ciencia, tecnología, aprendizaje, política y demanda (Velasco, 2002).

En la gestión privada, la innovación es la función específica del emprendedor, ya sea en una empresa existente, en una institución de servicio público o en un nuevo negocio. "La innovación es el medio a través del cual el emprendedor crea nuevos recursos generadores de riqueza o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla. La innovación es el esfuerzo de crear un cambio intencional y enfocado en el potencial económico o social de una empresa" (Drucker, 1985: 19-20).

En la gestión pública la innovación es concebida como un proceso adaptable que se guía mediante la experimentación y el aprendizaje en un entorno cambiante. No es la aprobación de un programa preconcebido o la aplicación de las reglas, la gestión es un concepto más amplio que el control en el gobierno, precisamente porque las políticas públicas requieren una cooperación intensiva y sostenida entre muchas organizaciones. La gestión es difícil, debido a que requiere una acción común donde hay intereses organizados diversos y posiblemente divergentes. "La idea de la innovación en la gestión pública ha sido un tema de debate, ya que existe la falsa creencia que debe 'imitarse' más que 'innovar'" (Metcalfe, 1996: 48).

Efectivamente, estamos convencidos de que necesitamos innovar más que imitar para avanzar en el desarrollo de la administración pública. Innovar por moda o por presiones externas sólo nos conduciría a copiar técnicas desprovistas de los referentes regionales o locales; sucede lo mismo con la idea de adaptar la gestión pública al contexto y entorno de cada país y no adoptarla de manera automática. La aplicación de estas

nuevas técnicas que supone la innovación en la gestión pública, trae aparejado un conjunto de valores que entran en conflicto con los valores tradicionales existentes. Asimismo, la innovación adquiere una dimensión diferente a la simple aplicación de técnicas administrativas, ya que supone el consenso y la búsqueda de acuerdos para entender el cambio antes de su puesta en marcha.

Existen en la innovación realidades estructurales que desvían el concepto y la intención de innovar en la gestión gubernamental. Contrario a la idea original de la innovación, sucede lo que menciona Metcalfe, se está ante una simple imitación. Resulta común que se trate de innovar la gestión pública con la elemental emulación de técnicas provenientes de la gestión privada. Por ello pretendemos en este ensayo tratar de responder a las siguientes interrogantes: ¿cómo se realiza la innovación en la gestión privada? ¿cuál es la diferencia con la manera de innovar en la gestión pública? ¿cómo se llevaron en los gobiernos estatales y locales mexicanos?

UNA APROXIMACIÓN A LA INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA

Etimológicamente el término innovar proviene del latín *innovare*, que significa cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades. De manera restringida, innovación se entiende como el acto o efecto de innovar, tornarse nuevo o renovar, introducir una novedad; esto es, que se innova a partir de una idea existente con el fin de perfeccionar el proceso, producto o servicio. De manera general, innovar también significa alterar, cambiar, mudar, modificar, transformar,

trasmutar, variar, corregir y rectificar, así como diversos conceptos que se utilizan para establecer cambios. En el lenguaje común, innovar es introducir un cambio.

La innovación es definida de acuerdo con su ámbito de acción, por lo que en el campo de los negocios, Edquist (2001) la define como nuevas creaciones con relevancia económica normalmente llevadas a cabo por firmas o en ocasiones por individuos. Por su parte, Damanpour (1996) concibe a la innovación como un proceso que incluye la generación, desarrollo e implementación de nuevas ideas o comportamientos. Así, es un medio de cambio de la organización en respuesta a las transformaciones del entorno, o como una acción preventiva para influenciar al ambiente. West y Farr (1990) la entienden como la introducción y la aplicación o procedimientos, dentro de un rol, un grupo o una organización, siempre que sea nueva para la unidad de adopción y diseñada para beneficiar significativamente al individuo, al grupo, a la organización o a la sociedad en general.

De acuerdo con Kanter (1994) las innovaciones deben entenderse como un *proceso* antes que como resultado o antecedentes, mismo en el que las innovaciones pasan por un etapa de *generación* de ideas, en el cual pueden introducirse variantes por parte de agentes internos o externos, enseguida siguen a una etapa de *construcción*, movida por una coalición en la que el poder es necesario para mover la idea hacia delante, hasta una etapa de *implementación* en el que se desarrollan prototipos y eventualmente se pone en práctica la producción o el servicio en cuestión. Por tanto, la innovación es mucho más que la sumatoria de la creatividad de individuos retocando la organización.

La innovación es un proceso complejo de creación y transformación del conocimiento adicional disponible, en nuevas soluciones, además de que es imprescindible para obtener nuevas ganancias de productividad que garanticen la supervivencia o expansión de muchas organizaciones. Por ello es necesaria para avanzar en la competitividad internacional del sistema económico, siendo una garantía para mejorar gradualmente el nivel de vida de la sociedad. Para Velasco (2002) la innovación como un proceso de aprendizaje interactivo, supone una crítica al tradicional modelo lineal de innovación y pone énfasis en la importancia de la cooperación en la promoción de la competitividad.

De hecho, en el análisis de las definiciones de innovación también se revelan as-

pectos comunes tomados en cuenta, tales como la novedad (tanto absoluta o simplemente el hecho de que sea nueva para la unidad de adopción o de innovación); un componente de aplicación (por ejemplo, no sólo las ideas, sino la aplicación de las ideas); la intencionalidad de beneficio (que distinga a la innovación de los cambios espontáneos o incluso de los sabotajes deliberados); y por último, alguna referencia al proceso de innovación (González, 2000).

Otro problema lo representan las diversas propuestas que clasifican a los tipos de innovación. Para mostrar la diversidad de estas referencias se presenta en el Cuadro 1 una tipología –por su objeto, impacto, efecto, origen, modelo y tipo– que sirva como punto de partida para adentrarnos en la innovación administrativa.

Cuadro 1
TIPOLOGÍA DE LA INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA

<i>Propósito</i>	<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
Por su objeto	Producto	Fabricación y comercialización de nuevos productos o mejores versiones de productos existentes, ya sea mediante tecnologías nuevas o a través de nuevas utilidades de tecnologías existentes.
	Proceso	Instalación de nuevos procesos de producción para mejorar la productividad o racionalizar la fabricación, ya sea para la fabricación de productos nuevos o para la fabricación más eficiente de productos existentes.
	Comercial	Cambio en cualquiera de las variables del marketing.
	Tecnológica	Cuando se utiliza a la tecnología como medio para introducir cambios o modificaciones.
	Organizativa	Cambio en la dirección y organización bajo la cual se desarrolla la actividad productiva de la empresa.
	Social	Intenta proponer soluciones nuevas a los problemas de desempleo sin trastocar la eficiencia de la empresa.
	Métodos de gestión	Son innovaciones, como las realizadas en los ámbitos comerciales, financieros, organizativos, que acompañan, apoyan y potencian la corriente innovadora de la empresa.
Por su impacto	Incremental	Parte del conocimiento adquirido y de la identificación de sus problemas. Se utiliza para mejorar la eficiencia en el uso de materiales y en la calidad de acabados a precios reducidos.
	Radical	Se desarrolla a partir de resultados de investigación. Su éxito comercial depende de muchos factores pero uno es básico: responder a necesidades insatisfechas del ser humano en un momento histórico determinado que son repentinamente aceptadas por la mayoría.

Continuación...

Por su efecto	Continuistas	Buscan mejorar las prestaciones pero sin alterar dos elementos básicos: el mercado al que van dirigidos es el mismo y la funcionalidad básica de los productos se mantiene.
	Rupturistas	Suelen ser innovaciones que conducen a productos con prestaciones inferiores a corto plazo. Pero presentan otras características que los clientes valoran por encima de los usuarios anteriores.
Por su origen	Por la tecnología	La innovación proviene de la introducción de nuevas tecnologías.
	Por el mercado	La innovación se introduce en el mercado como parte de nuevas modificaciones de los productos y servicios que se ofrecen.
Por su modelo	Modelo macro	Procesos de innovación utilizados por las instituciones y gobiernos para orientar los sistemas nacionales de innovación. De ello, se deriva el tipo de políticas de innovación que se puede poner en marcha.
	Modelo micro	Adaptados a un proceso de innovación concreto para una organización. En este nivel los procesos innovadores siguen una determinada pauta a partir de la experiencia y dificultad del proceso.
Por su tipo	Técnica	Está relacionada tanto con productos y servicios como con el proceso productivo tecnológico y las operaciones de servicios.
	Administrativa	Está relacionada con la estructura y dirección de la organización, con los procesos administrativos y estructuras. Puede afectar a las relaciones entre el personal y la dirección, y entre éstos y el entorno.

FUENTE: elaboración propia a partir de Damanpour (1991 y 1996) y Edquist (2001).

Como se podrá inferir, existe una fuerte discusión teórica sobre las tipologías de la innovación. Al respecto, Damanpour (1996) clasifica a los diferentes tipos en innovación radical, aquello que produce cambios fundamentales en las actividades de la organización; innovación incremental, que tiene un menor grado de abandono de las prácticas existentes; innovación administrativa, que pertenece a los cambios en la estructura organizacional, proceso administrativo y recursos humanos; innovación de productos, que es la introducción de nuevos productos o servicios en el mercado; y la innovación de procesos, que es la introducción de nuevos procesos de producción o servicios.

Por su parte, Edquist (2001) presenta una taxonomía que se encuentra basada principalmente en productos y procesos, en donde cada una de estas dos vertientes se sub-

divide, la primera, en bienes y servicios; y la segunda, en tecnológicos y organizacionales. Así, las innovaciones de bienes y procesos tecnológicos es la parte tangible de la innovación, mientras que las innovaciones de procesos, las cuales se subdividen en organizacionales y de servicios, representan innovaciones intangibles (Barragán y Zubieta, 2006). Damanpour (1991) explica que entre las numerosas tipologías de la literatura relevante, tres tipos han ganado mayor atención: innovación administrativa y técnica; productos y procesos; y radical e incremental.

El cambio que representa una innovación puede ocurrir tanto en la estructura como en la gestión, en la elaboración de un producto o en la organización de una empresa, entre otros. De esta manera, representa un camino mediante el cual el conocimiento se traslada y se convierte en un proceso, un

producto o un servicio que incorpora nuevas ventajas que pueden beneficiar al mercado, como a la misma sociedad.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la innovación es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993), que comprenden aspectos tales como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas, en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos (Ávalos, 1995). Otro punto de la innovación es la descentralización y desconcentración; ambas políticas responden a criterios administrativos y político-institucionales. En los primeros se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana (Lahera, 1994).

La permanencia para que una organización sobreviva a la decadencia se debe a dos factores: la complejidad y la innovación (Cabrero, 1995). En la complejidad se pueden destacar al menos dos vertientes: al interior y al exterior de la organización. Para el gestor público, el objetivo de análisis se localiza en la complejidad al exterior. El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene *a priori* mayor legitimidad aún sin conocer su capacidad gestora. Por lo que respecta a la innovación, ésta se centra en los conflictos que enfrentan cotidianamente las organizaciones, se trata de la excesiva rigidez en los procesos administrativos que se llevan a cabo dentro de las instituciones. Esto significa que los

paradigmas sobre los que se han estado trabajando ya no tienen razón de ser, por lo que han dejado de ser operables y, fuera de construir una administración sólida y fuerte, sólo la debilita más. Por ello, es necesario que las nuevas formas de gestión pública deban saber reconocer las crisis de los paradigmas utilizados y trabajar a partir de estas deficiencias.

Al mismo tiempo, la innovación organizacional ha venido siendo objeto de numerosos estudios que desde diversas ópticas se preocupan por los cambios en las organizaciones, ya sea como resultado de una dinámica del conflicto que obliga a nuevas formas, estructuras o procesos en la organización, o bien, como cambios internos para lograr un mejor desempeño (Cabrero, Arrellano y Amaya, 2000).

Al respecto, se afirma que en ambientes ajenos al mercado, los medios para innovar consisten en tres elementos básicos: 1) las motivaciones de las organizaciones en el sector; 2) los modos en que los usuarios (por lo general votantes) y los financieros (por lo general legisladores) limitan la conducta de las dependencias; y 3) los mecanismos para compartir información y valores entre organizaciones en el proceso de inversión e imitación (Perry, *et al.*, 1998).

La definición de innovación ha sido diversa, ya que algunos la conciben como una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son, en sí, portadores de un potencial innovador. Hasta visiones en las que se asume que la innovación es un proceso social complejo en el que participan una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales, los cuales afectan su adopción. Una

definición mínima la relaciona con la realización de nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una manera nueva (Castillo, 2000).

Existen diversas tipologías en torno a la innovación en el ámbito de la gestión pública,¹ una de ellas establece una primera distinción en torno a la innovación técnica y a la administrativa. La innovación técnica estaría relacionada con productos, servicios, el proceso productivo tecnológico y las operaciones de dichos servicios. Se entiende como aquella que afecta al sistema técnico de la organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Mientras que innovación administrativa es la que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización, la cual estaría relacionada con la estructura y dirección de la organización, con los procesos administrativos y con los recursos humanos. Se incluyen aquí tareas, reglas, procedimientos y estructuras, las cuales pueden afectar a las relaciones entre el personal y la dirección, así como entre éstos y su entorno.

Las innovaciones administrativas son definidas como aquellas que ocurren en el sistema social de una organización, la implementación de una nueva manera de reclutar personal, distribuir recursos o estructurar tareas, autoridad y recompensas. Comprenden innovaciones en la estructura organizacional y en la dirección de las personas (González, 2000).

En realidad, el concepto de innovación es restringido y más aplicable a cambios microadministrativos en el aparato gubernamental, que los referidos a las reformas

administrativas o a los programas de modernización nacionales. En ese sentido, pareciera demasiado pretencioso promover una innovación gubernamental a escala federal, sin haber realizado antes diversas innovaciones específicas en los diversos ámbitos de la administración pública. La razón esencial es que la innovación surge por necesidades particulares de cada organización pública que difícilmente pueden repetirse o reproducirse en otras con actividades diferentes. Asimismo, existen diversos niveles de innovación que algunas organizaciones pueden alcanzar como parte de las acciones para su mejoramiento administrativo, mientras que otras sólo podrán realizar algunas medidas innovadoras, en parte por su carencia de capacidad administrativa, recursos y entorno en que se desenvuelven.

INNOVANDO EN LA GESTIÓN PRIVADA

Para saber cómo y porqué se innova en la gestión privada, es necesario recurrir al padre del *management*, Peter Drucker. De acuerdo con él (1985), el empresario innovador observa el cambio como una norma saludable, no necesariamente lleva a cabo el cambio él mismo, pero –y esto es lo que define como innovador– busca el cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad.

“La innovación es la herramienta específica de los empresarios innovadores; el medio por el cual explotar el cambio como una oportunidad para un negocio diferente (...). Es la acción de dotar a los recursos con una nueva capacidad de producir ri-

queza. La innovación crea un ‘recurso’. No existe tal cosa hasta que el hombre encuentra la aplicación de algo natural y entonces lo dota de valor económico (Drucker, 1985: 15).

Posteriormente, afirma que la mayoría de las innovaciones, especialmente las que tienen éxito, son resultado de una intensa y consciente búsqueda de oportunidades para la innovación. Drucker (2005) señala que existen siete “fuentes de innovación” o áreas de oportunidad que las empresas encuentran en su entorno social y que deben tomar en cuenta para mejorar su desempeño. Cua-

tro áreas de oportunidad “internas” dentro de la empresa o sector son: 1) acontecimientos inesperados; 2) incongruencias; 3) necesidades de proceso; y 4) cambios sectoriales y de mercado. Tres fuentes adicionales de oportunidad fuera de la empresa, en su entorno social e intelectual serían: 5) cambios demográficos; 6) cambios de percepción; y 7) nuevo conocimiento. Todas estas oportunidades tienen un común denominador, el ser humano, el cual se coloca en el centro como el eje principal alrededor del cual giran todas las oportunidades (Drucker, 2005), (Cuadro 2).

Cuadro 2
FUENTES DE INNOVACIÓN SEGÚN DRUCKER

<i>Fuente de innovación</i>	<i>Descripción</i>
1) Acontecimientos inesperados	Hay que considerar la más fácil y simple fuente de oportunidades de innovación: lo inesperado. El primer reconocimiento de una posible oportunidad suele aplicarse a un área en que la empresa le ha ido mejor de lo esperado.
2) Incongruencias	En ocasiones las incongruencias en la lógica o ritmo de un proceso es sólo una posibilidad de la cual pueden surgir oportunidades de innovación.
3) Necesidades de proceso	A partir de los procesos de la empresa es posible encontrar oportunidades que se pueden convertir en enormes innovaciones.
4) Cambios sectoriales y de mercado	Cuando la estructura del sector o del mercado cambia, los líderes tradicionales descuidan una y otra vez los segmentos de mercado de más rápido crecimiento. Las nuevas oportunidades rara vez coinciden con la forma en que el sector acostumbra llegar al mercado.
5) Cambios demográficos	De las fuentes externas de oportunidades de innovación, la más confiable es la demográfica. Las oportunidades de innovación hechas posibles por cambios en los números de las personas –y en su distribución por edades, educación, ocupación y ubicación geográfica– están entre las más beneficiosas y menos arriesgadas.
6) Cambios de percepción	Cambiar la percepción de un ejecutivo de un vaso medio lleno a uno medio vacío abre grandes oportunidades de innovación. Un cambio de percepción no altera los hechos, pero sí cambia su significado y muy rápidamente.
7) Nuevo conocimiento	Puede ser difícil, pero la innovación basada en conocimiento puede ser gestionada. El éxito requiere de un cuidadoso análisis de los diversos tipos de conocimiento necesario para hacer posible la innovación. Un análisis cuidadoso de las necesidades y capacidades del futuro usuario también es esencial.

FUENTE: elaboración propia a partir de Drucker (2005: 19-23).

Drucker (2005) supone que pueden extraerse “principios de innovación” a partir del estudio de las experiencias. Primero, la innovación deliberada y sistemática comienza con el análisis de nuevas oportunidades; dependiendo del contexto, las fuentes tendrán distinta importancia en diferentes momentos. Segundo, puesto que la innovación es a la vez conceptual y perceptual, los aspirantes a innovadores deben salir a la calle y mirar, preguntar y escuchar, deben salir a observar a los usuarios potenciales para estudiar sus expectativas, valores y necesidades. Tercero, para que una innovación sea eficaz tiene que ser simple y enfocada. Debe hacerse solamente una sola cosa; de otro modo, confunde a la gente. Incluso la innovación que crea nuevos usuarios y mercados debe estar dirigida hacia una aplicación específica, clara y cuidadosamente diseñada. Cuarto, las innovaciones eficaces comienzan pequeñas, pero si una innovación no aspira al liderazgo desde el principio, es poco probable que sea lo suficientemente innovadora. Quinto, por encima de todo la innovación es trabajo antes que genialidad, ya que a menudo requiere de ingenio, pero sobre todo requiere de foco. Hay personas que claramente poseen más talento innovador que otras, pero ese talento radica en áreas bien definidas.

En suma, “en la innovación, como en cualquier otro esfuerzo, hay talento, hay ingenio y hay conocimiento. Pero lo que la innovación requiere es trabajo duro, enfocado y decidido. Si faltan la diligencia, la perseverancia y el compromiso, entonces el talento, el ingenio y el conocimiento no sirven de nada” (Drucker, 2005: 25). En esta

perspectiva, la innovación requiere definir las áreas de oportunidad, focalizar las posibles innovaciones, mucho esfuerzo y constancia, para que las innovaciones sean exitosas. Sin embargo, esto no siempre se cumple en la gestión pública porque la complejidad político-administrativa es mayor, los actores involucrados son diversos y en algunos casos son poderosos, por lo que el consenso resulta más complejo.

INNOVANDO EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La forma de innovar en la gestión pública es diferente que la que se realiza y analiza en la gestión privada. Las categorías básicas que prevalecen en los análisis de gestión pública –estratégica, gestión de personal, gestión financiera y de control– se derivan, en su mayoría, de un contexto de negocios en los que ejecutivos gestionan las jerarquías. No está claro cómo se ajustan estos conceptos a los problemas que enfrentan los gestores públicos (Allison, 1983: 750).

Además, hay que recordar que para Gunn (1996) existe un *spectrum* de la gestión pública, a lo largo del cual se sitúan distintas posiciones: entre un extremo donde la administración pública es única y específica –la gestión pública y empresarial se parecen, existe convergencia entre ambas, la gestión pública representa un paradigma integrador, cuyo término es genérico– hasta otra donde la gestión no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial (Gunn, 1996: 44). A partir de su concepción, nuestra postura se fija en que la gestión pública y privada son semejantes en los aspectos menos relevantes (Allison, 1983).

Por ello, Metcalfe (1996) afirma que en los próximos años, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas, renueve los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformen los patrones y procesos de responsabilidad pública, además de desplegar técnicas de gestión más conocidas.

La gestión pública ha aprendido mucho de la privada, pero tras un periodo de imitación, lo que reclama la especificidad pública es la capacidad de innovar, que se traduce en la necesidad de adaptar la gestión a las peculiaridades de un entorno público donde deben promocionarse valores de cooperación, dirección y participación. No se trata únicamente de mejorar las organizaciones –lo que Metcalfe denomina “micro gestión”– sino de potenciar habilidades “macro gestión” que permitan una gestión interorganizativa y que faciliten la dirección sobre una flotilla de organizaciones que de otra manera podrían navegar muy bien en forma individual, pero sin llegar todas ellas al mismo puerto (Brugué y Subirats, 1996).

Nuevos y diferentes problemas surgen continuamente en la gestión pública y no se dispone de la respuesta adecuada. Así, recientemente se ha observado una preocupante tendencia a optar por soluciones más predecibles que los problemas que supuestamente deben resolver. “Privatizaciones, subcontracciones, formación de agencias, creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de tendencias de gestión específicas son la respuesta a los problemas bajo responsabilidad gubernamental” (Metcalfe, 1996).

La gestión pública no puede satisfacer las necesidades del gobierno si permanece apoyándose en un conjunto de métodos de gestión de segunda mano provenientes del sector privado. El verdadero reto es otro, la gestión pública debe ser reconocida como la principal área para el desarrollo creativo en la teoría y práctica de la gestión. Los gobiernos por accidente o por designación tienen problemas de gestión mucho más complicados que aquellos que una empresa privada intentaría solucionar. “Si hasta el presente las bases de la reforma de la gestión pública han sido una imitación de la gestión del sector privado, el reto de los años siguientes es dar un giro hacia la innovación: el desarrollo de nuevos métodos de gestión apropiados a las diferentes necesidades del gobierno” (Metcalfe, 1996: 80).

El esfuerzo imitador de la reforma de la gestión en el gobierno se concentra en adoptar y adaptar ideas propias de la gestión privada, con el objetivo de mejorar las capacidades microorganizacionales. Como resultado de esta acción, las organizaciones individuales aumentan su capacidad para gestionar el cambio incremental. El esfuerzo innovador de la gestión pública como un macro proceso es desarrollar nuevas y distintivas capacidades macro organizacionales para tratar el cambio estructural en el nivel interorganizacional. El requisito de las capacidades de la gestión macro para la dirección a gran escala de la reorganización y una reforma mayor no tiene equivalente en la gestión privada. Parte de la tarea de la gestión pública es desarrollar instituciones y procesos que aseguren la prioridad de formular problemas y cambios estructurales de la gestión. Las soluciones no pueden venir impuestas del exterior.

La gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y la práctica de la gestión. Los gobiernos, causal o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta en los años noventa es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado (Metcalf, 1996: 81).

La idea central es que está a punto de agotarse la aplicación de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, porque se tiene que pasar de la imitación a la innovación en la gestión pública para desarrollar conceptos, métodos y herramientas propias del sector público, las cuales correspondan a su naturaleza política. “Los problemas con que tropieza el Estado son tales que éste se convertirá en el vivero de la innovación en el terreno de la gestión. Pero para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos teóricos” (Metcalf, 1996: 83).

Por lo tanto, la diferencia entre imitación e innovación de la gestión pública es más clara (Metcalf, 1996). La imitación de la reforma de la gestión en el Estado consiste en adaptar y aplicar ideas de gestión utilizadas en las empresas y los negocios, en contextos para mejorar las capacidades *microinstitucionales*. Mientras que la labor de innovación de la gestión pública en cuanto macroproceso consiste en desarrollar capacidades *macroorganizativas* nuevas y muy

específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional. Las capacidades de macrogestión necesarias para orientar la reorganización en gran escala y las grandes reformas no tienen equivalentes en las empresas o negocios comerciales.²

La gestión pública como primera tendencia, acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio de las finanzas públicas, lo que fue indispensable para salvar al Estado Benefactor de su bancarrota fiscal, así como para mantener la salud de las finanzas públicas. Aunque obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y, a la vez, con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida (Aguilar, 2001).

En suma, la innovación de la gestión pública debe considerarse a partir de nuevos esquemas que surjan del propio sector público; las técnicas y métodos de la gestión privada ya se han agotado. Por lo tanto, la innovación administrativa se convierte, entonces, en un elemento fundamental para hacer pública a la gestión.

LA INNOVACIÓN EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (NGP), al concebirse como universal y útil en cualquier tipo

de agencia gubernamental, no plantea estar orientado o inspirado por algún nivel de gobierno específicamente.³ A escala nacional se encuentran los estudios de caso de Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, entre los más representativos (Sánchez, 2006). Por mencionar algunos: los trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, o los casos que inspiran el modelo de reinención del gobierno de Osborne y Geabler (1992), los diversos programas referidos en Massachussets, Washington o California, entre muchas otras ciudades y condados, así como los que sirven de referencia a Borins (1998) en su estudio sobre “innovación con integridad”, o bien, un buen número de los registrados por la OCDE (1995), que provienen del nivel local (Cabrero, 2005).

En diversos países de América Latina se inician también desde hace varios años reformas gubernamentales inspiradas en la NGP. A partir de este movimiento el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), se pronunció sobre las consideraciones de la NGP en un contexto latinoamericano. En el documento se reconoce que esta perspectiva de reforma puede

ser de utilidad para recuperar la capacidad de gestión gubernamental y ofrecer mejores resultados, lo cual redundará en un restablecimiento de la confianza por parte de la sociedad. Sin embargo, el propio CLAD advierte sobre la necesidad de alejarse de recetas rígidas, es decir, no buscar la eficiencia a cualquier costo, apartarse de un enfoque tecnocrático y mantener una mística cooperativa ampliando los espacios públicos. Esta idea busca advertir sobre los costos sociales y políticos que en una realidad como la latinoamericana la NGP podría generar.

Aunque ya se han estudiado los resultados de la NGP en el gobierno federal mexicano (Sánchez, 2005), aquí nos interesa explorar los niveles estatales y locales. Para identificar las prácticas de la gerencia pública en catorce entidades federativas en México con el fin de modernizar su gestión pública, Martínez (2007) realiza un análisis de variables tales como: visión del ciudadano como cliente; rendición de cuentas; mayor utilización de tecnologías de información; descentralización; planeación y gestión estratégica; y contratos (*contracting-outourcing*) entre otras.⁴ Al asignarle valores a cada una de las variables, los resultados son los siguientes:

Cuadro 3

CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS SEGÚN LA INTENSIDAD ALCANZADA EN CARACTERÍSTICAS DE LA NGP

Alta intensidad en la NGP	(51.97 a 42.02) Guanajuato, Estado de México, Coahuila, Distrito Federal, Aguascalientes, Puebla, Nuevo León, Jalisco
Media intensidad en la NGP	(32.08 a 42.01) Tabasco, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz
Corta intensidad en la NGP	(22.13 a 32.07) Oaxaca

FUENTE: Martínez Vilchis, 2007: 148.

En el primer apartado se agrupan los ocho casos que tienen los índices más altos de NGP; en el segundo están cinco estados cuyos índices se ubican en nivel medio; y en el tercero únicamente se encuentra un estado. Esto muestra los intentos de diversas entidades federativas por mejorar con métodos de la gestión pública, la atención y prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Probablemente las estrategias empleadas fueron bien intencionadas pero con un insuficiente conocimiento de aplicación y sin conocer los contextos de su implementación.

Martínez (2007) extrae algunas conclusiones interesantes en la innovación dentro de la Nueva Gestión Pública en las entidades federativas mexicanas. Primero, la visualización al ciudadano como cliente nos muestra que todos los estados han hecho su propio esfuerzo; pero eso no quiere decir que el ciudadano haya adquirido un poder semejante al del cliente. Segundo, la NGP muestra muy pocas acciones y la aplican pocas entidades federativas en materia de planeación y gestión estratégica, ya que sólo utilizan elementos como diseño de indicadores, establecen la misión y la visión, y efectúan diagnósticos estratégicos.

Tercero, las entidades federativas utilizan diferentes nombres para sus instituciones dedicadas a la NGP (Martínez, 2007). Al respecto, señala el autor que, por ejemplo, en Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo y Oaxaca la denominaron Modernización Administrativa; en Tabasco, Innovación Administrativa; en Nuevo León, Puebla, Veracruz y Zacatecas, Desarrollo Administrativo; en Aguascalientes, Unidad de Modernización y Desarrollo Informático; en el Estado de México, Modernización y Calidad;

en Guanajuato, Desarrollo Gubernamental; en Tlaxcala, Organización y Apoyo Técnico; y en Jalisco, Dirección General de Desarrollo Organizacional.

Otra conclusión significativa es que más allá de esta diversidad de nombres, siempre relacionados con la Nueva Gestión Pública, lo cierto es que no ha habido cambios –innovación– ni para crear nuevas agencias ejecutivas, ni para nombrar equivalentes; a diferencia de lo que sucedió en Inglaterra, donde prepararon a las oficinas para desarrollarse en ambientes de mercado. Por ello, es necesario avanzar en estudios aplicados sobre la realidad latinoamericana con el fin de contar con mayores elementos para entender el impacto, influencia y modalidades de la NGP en los procesos de reforma de la gestión pública local (Cabrero, 2005).

En México, igualmente se perciben diferencias sobre las formas de innovar entre las distintas regiones, con un manejo más elaborado del centro hacia el norte. Además, los municipios medianos y pequeños utilizan modelos de participación simples que en ocasiones tratan de rescatar elementos tradicionales en la gestión local (García, 2005). En ese sentido, el sur parece más proclive a recuperar esquemas autóctonos de organización comunitaria. Otro elemento es la influencia de técnicas administrativas de mejora que se asemejan a las provenientes de la gestión privada –NGP– que privilegian la eficiencia.

A partir del análisis de estas 14 entidades federativas se puede inferir que a pesar de los intentos de introducir cambios en la gestión pública, mucho de lo que se hizo fue una imitación de otras políticas, tratando de empezar por el cambio de denominación

de las áreas encargadas de las modificaciones, dejando a la innovación como alternativa menos eficaz. Los gobiernos estatales siguieron imitando, “adoptaron” estrategias propias de otras naciones con mayor nivel de desarrollo administrativo y no provocaron la “adaptación”, que es una de las formas de innovar en nuestras realidades administrativas. Se trata de ir conformando una manera propia de gestión pública de acuerdo con nuestros contextos, capacidades y realidades administrativas.

LA INNOVACIÓN EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN MÉXICO

Resulta paradójico que el dominio municipal de gobierno, siendo de mayores carencias y retrasos, es también el ámbito de gobierno que en México ha mostrado mayor movilidad y capacidad innovadora (Cabre- ro, 2002). Este hecho es así en varios países del mundo, como se ha registrado en diversos estudios, son los niveles locales de gobierno los que están dinamizando los procesos de reforma gubernamental y construyendo las nuevas formas de interlocución entre el Estado y la sociedad. Lo curioso es que en un país como el nuestro, altamente centralizado y vertical en su sistema federal, también se observen estas tendencias de innovación local. La evidencia acerca de este proceso en nuestro país se ha acumulado, así, desde hace algunos años; diversos estudios han registrado el surgimiento de experiencias de gobiernos locales exitosas. Los llevados a cabo por Merino (1994), Cabrero (1995 y 1996), Ziccardi (1995) y Guillén (1996), muestran que en el espacio

local mexicano se encuentran los laboratorios de un nuevo modelo de acción pública.

En este contexto, para contestar a la pregunta cómo gestionan los gobiernos locales mexicanos, Cabrero (2005) realizó un estudio a un grupo de 215 programas de reforma en gobiernos municipales, los cuales, a juicio de sus promotores, estaban ofreciendo resultados exitosos, razón por la que participaron en el Premio *Gobierno y Gestión Local* que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford llevaban a cabo desde 2001.⁵ En sus primeros cuatro años, el Premio había contado con la participación de 1,692 programas, los cuales habían sido puestos en práctica por gobiernos locales de los 32 Estados del país y las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal (García, 2005).

A partir de este estudio se desprende, de manera general, que existen tres estrategias de modernización municipal (Cabre- ro, 2005). Una que se denomina *modernización gerencial* claramente inspirada y orientada por los postulados de la NGP, la cual busca programas para disminuir trámites y reglamentaciones a través de mecanismos de innovación, programas que incorporan nuevas tecnologías, acciones de planeación estratégica y evaluación de resultados, entre otros. En estas innovaciones (150 programas) se observó una cierta correlación entre las experiencias de modernización gerencial, inspirados en la NGP y el carácter urbano y grande del municipio. Por lo que “el tamaño del gobierno local es un elemento que determina en buena medida la propensión al uso de herramientas de la NGP” (Cabrero, 2005; 8). Solamente 10% de los programas inspirados en la NGP (16

experiencias) no provenían de municipios grandes y urbanos. Los perfiles de los alcaldes eran de mayor escolaridad (35%) y provenían de algún puesto directivo en el sector privado. Adicionalmente, los funcionarios municipales (30%) contaban con un grado de escolaridad alto y mayoritariamente provenían del sector público.

Un segundo grupo de estrategia es la *reforma administrativa tradicional* en la que se elaboran reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptan sistemas formales de control presupuestal o planeación, mejoran los sistemas contables, crean departamentos de recursos humanos, administración y finanzas, o mejoran los catálogos de predios, servicios y otras áreas de los gobiernos locales. Se trata de procesos de burocratización que son todavía necesarios en gobiernos municipales del país, dado que fortalecen y clarifican el marco de referencia formal de la administración pública local. Este tipo de estrategias de reforma conformó casi una cuarta parte del conjunto de programas analizados, además se presentaron más frecuentemente en municipios del centro y del sur del país (64%), y sus alcaldes y funcionarios municipales tienen menor grado de escolaridad (81%), en comparación con aquellos municipios que han implementado reformas de tipo NCP.

Por último, otro grupo que se puede reconocer como *construcción administrativa elemental*, que se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente se orientan a ajustes elementales en la organización interna, vinculados a formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del consejo municipal) o de coordinación de acciones

frente a comunidades de pobladores, tales como delegaciones municipales, vicealcaldías o sencillamente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno municipal. Del análisis de esta estrategia, la totalidad de los municipios que presentan programas de este tipo tienden a ser chicos, una gran parte de ellos se ubican en el centro o sur del país (75%), todos ellos tienen una baja autonomía financiera y gran parte de sus alcaldes y funcionarios municipales tienen un bajo nivel de escolaridad (83%).

Una primera observación es que del total de programas de reforma analizados, 70% estaban inspirados en la NCP, 25% se orientaban al segundo tipo de estrategias de reforma tradicional, y finalmente 5% de reformas se situaban en aquellas preocupadas por llevar a cabo las funciones elementales de la administración municipal (Cabrero, 2005). Esta situación demuestra que en México la preocupación por parte de los gobiernos locales pasa todavía por una construcción de los elementos mínimos indispensables para una administración municipal ordenada y con funciones de gobierno local. En esta fase de construcción o consolidación de una administración local, se ubican 30% de los programas analizados. Por ello, es importante tomar en cuenta las dificultades y contradicciones que en algún momento pueden surgir al ver a la reforma gerencial inspirada en la NCP como la única vía o la más deseable para la modernización de los gobiernos locales mexicanos.

Los gobiernos locales presentan una fuerte tendencia a innovar, pese a las limitaciones que les impone el diseño institucional (García, 1994 y 2005). Sin embargo, a partir de los

resultados alcanzados, es necesario establecer en qué medida la aplicación de las estrategias de la NGP pueden presentarse en el gobierno en el ámbito local. Cabrero (2005) propone tres tipos de “adopción” o “imitación” en los siguientes términos: 1) el primero es la “adopción prematura” de las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que todavía no existen las condiciones mínimas necesarias para ello; 2) el segundo es la “adopción simulada” del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo un nuevo disfraz; 3) el tercero es la “adopción desarticulada” de las estrategias de la NGP, las cuales, con frecuencia, no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.

En la “adopción prematura”, como es el caso mexicano, es evidente que las administraciones públicas con poca frecuencia se encuentran en fase de superación de las estructuras tradicionales de gobierno. En muchos casos los aparatos administrativos de gobiernos locales se encuentran estancados todavía en la construcción de dichas estructuras antiguas. El drama de los gobiernos locales es estar “en desfase con la historia” –según Cabrero– ya que no habrá tiempo suficiente para que la premodernidad administrativa, que caracteriza a muchos espacios gubernamentales, recorra el periodo de la modernidad tradicional, para luego instalarse en el modelo posburocrático que profesan los países más desarrollados. Las reformas neogerenciales inspiradas en la NGP llegan y se adoptan como discursos y/o estrategia de cambio sin reflexionar suficientemente sobre la similitud o diferencia de las condiciones y malestares de las ad-

ministraciones locales. El tratamiento aplicado antes de tiempo puede no sólo ser inocuo, sino incluso generar efectos secundarios no previstos. “Para el contexto latinoamericano la adopción prematura de recetas de la NGP no asegura que mejoramos a la administración pública, esto debido a que con frecuencia el tipo de problemas que enfrentamos no son los que la NGP puede resolver” (Cabrero, 2005: 14).

Por lo que se refiere a la “adopción simulada”, en realidad hasta ahora el mayor impacto está en el nivel de discurso y los referentes simbólicos, y no en el nivel de implementación extendida de acciones de reforma bajo el estigma de la NGP. Esto genera diversos efectos para los gobiernos promotores: por una parte los organismos internacionales ven con mejor disposición a los gobiernos, lo cual facilita apoyos y genera confianza; por otra parte, los empresarios nacionales e internacionales asumen que dichos esfuerzos redundarán en gobiernos que cuestan menos y apoyan más eficazmente la inversión; por último, la opinión pública asume que las herramientas para mejorar el desempeño gubernamental son las idóneas y que pese a lo magro de los resultados, los expertos de la NGP saben lo que hacen. La NGP ha encontrado en el contexto de los gobiernos locales un uso útil como discurso protector de los gobierno en turno. El mayor riesgo de este fenómeno es que la retórica de la NGP pueda fácilmente convertirse en “escudo de protección” para reinstalar viejas prácticas bajo un nuevo disfraz. El cambio de nombre en las áreas encargadas de la NGP en ocasiones aparece como un “símbolo” más que una realidad palpable (Martínez, 2007).

En la estrategia “adopción desarticulada”, inspirada en la NGP, los gobiernos locales difícilmente pueden transformarse incrementalmente y a través de un orden lógico. La NGP es un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño gubernamental; sin embargo, no se puede suponer que este tipo de estrategia de reforma resuelva el conjunto de retos de la acción gubernamental, y menos aún, que también solucione otros retos mayores como la construcción de instituciones democráticas permanentes en la sociedad. Se trata de procesos de naturaleza diferente (Cabrero, 2005). El escenario actual no permite un proceso de transformación simultánea en varios frentes, al mismo tiempo que se deben reformar las instituciones del régimen y las estructuras de gobierno. Avanzar en mayores libertades, derechos, legalidad, prácticas democráticas, además del mejor funcionamiento de las agencias gubernamentales. En pocas palabras, pasar de una *Nueva Gestión Pública* a una *Nueva Gobernanza Pública*.

Derivado de lo anterior, se reconoce que existe una “volatilidad” en las experiencias de innovación local, que provoca dificultades y limitaciones del proceso (Cabrero, 2002). Se observa que algunas de las experiencias innovadoras no fueron capaces de mantener el impacto positivo de dichas prácticas más allá de un periodo de gobierno (tres años). De hecho, en algunos casos los gobiernos locales no han podido institucionalizar casi ninguno de los rasgos distintivos de la innovación. “Es decir, las innovaciones y sus efectos positivos, pueden desaparecer con la misma velocidad con la que surgieron” (Cabrero, 2002: 4).

También se ha observado en algunos casos una gran dificultad por mantener las nuevas prácticas de gestión participativa; en otros parecería estar dando marcha atrás con los esquemas de participación ciudadana que habían sido exitosos; en algunos, los programas de cogestión entre el gobierno municipal y los empresarios locales, han sido dejados de lado por la siguiente administración; y también se encuentran casos en que prácticamente ninguno de los proyectos innovadores iniciados en algún periodo han tenido seguimiento, por lo que “puede suponerse que muchas de las experiencias innovadoras analizadas hace algunos años, han sido efímeras y volátiles” (Cabrero, 2002: 4).

Bajo esta premisa, el reto de los gobiernos locales no es sólo sintonizar ambos procesos en el tiempo, sino armonizarlos en su desarrollo, así como evitar sus disonancias y contradicciones. En algunas ocasiones, se encuentran situaciones en las que en nombre de la NGP se puede bloquear el avance en la construcción de instituciones democráticas. Es necesario que las reformas inspiradas en la NGP se articulen cuidadosamente con otras preocupadas por la consolidación de instituciones democráticas. Ambas tendencias son necesarias para dejar de “imitar” más que de “innovar” en la gestión pública local.

“Por ello, la NGP debe ser visualizada desde el escenario latinoamericano, particularmente desde el ámbito municipal, como un menú de opciones y métodos de reforma que no constituyen ni una receta infalible, ni mucho menos un conjunto de acciones compatibles en su totalidad con las necesidades de la región. Es necesario realizar

previamente diagnósticos claros de las estructuras y procesos que se quieren reformar, para selectiva y críticamente, elegir algunas herramientas y aplicarlas de forma incremental observando avances y resultados preliminares (Cabrero, 2005: 18).

El surgimiento de casos exitosos de innovación local ocurre en función de los resquicios que permiten las limitaciones legales o programáticas, demostrando la capacidad de los estados y, sobre todo, de los municipios para asumir sus responsabilidades y vencer obstáculos. Desafortunadamente, no todos los gobiernos municipales tienen las mismas capacidades de respuesta, recursos disponibles, ni son capaces de generar ventajas competitivas en términos de gestión pública local (García, 2005).

La adopción de las herramientas de la NGP en gobiernos locales mexicanos debe cuidar al menos tres aspectos: 1) no recurrir antes de tiempo a ellas, muchos espacios de gobierno están aún construyendo las bases esenciales de una administración tradicional ordenada y responsable de gobierno; 2) tampoco permitir que la retórica de la NGP se instale para dar lugar al regreso de nuevas expresiones de centralismo en la toma de decisiones y a la tecnocracia como forma de gobierno; y 3) por último, cuidar que las reformas inspiradas en la NGP no se conviertan en obstáculos o recursos que desvíen la atención de las reformas más importantes del escenario latinoamericano, es decir, de aquellas reformas que buscan consolidar la democracia y lograr nuevas instituciones para la acción pública local (Cabrero, 2005).

Adicionalmente, ciertos factores pueden incidir directamente en el éxito de los pro-

gramas instaurados en cada realidad local. La adecuada valoración de la complejidad y la delimitación del problema constituyen un primer paso para dar sentido a las acciones propuestas (García, 2005). La apropiada combinación de los recursos tiene que ver con la capacidad técnica de los equipos decisorios y la potencialidad propia de las administraciones locales (recursos técnicos, materiales y financieros). Asimismo, los participantes en la arena política definen los contornos y el tipo de problema que se enfrenta: su participación tiene efectos sobre la implementación de los programas de mejora administrativa.

Por ello, es necesario recuperar la idea de Moore (1995), cuando señala que aunque algunas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, se plantea el problema de manera errónea, ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado.⁵ Afirma que el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado, no puede producirlos en los mismos términos. Fundamentalmente, crea valor en la manera en que produce dichos bienes a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos de los ciudadanos.

El gestor público es quien –según Moore (1995)– debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública. Para romper con la tradicional dicotomía entre política y administración, este autor propone una nueva clase de responsable público con capacidad política, expresada a través

de la gestión política. Se trata de que el gestor público se encargue de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el directivo imponga su propia concepción del valor público, sino de que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La innovación de manera literal significa introducir un cambio. Como tal, es un proceso complejo de creación y transformación del conocimiento adicional disponible, en nuevas soluciones, para obtener nuevas ganancias de productividad que garanticen la supervivencia o expansión de muchas organizaciones. Aunque una de las mejores maneras de concebir a la innovación es considerarla como una caja de herramientas, y de acuerdo con los problemas organizacionales, buscar la técnica o conjunto de herramientas para resolverlos.

Por lo que se refiere a la gestión privada, la innovación es el medio a través del cual el emprendedor crea nuevos recursos generadores de riqueza o dota a los recursos existentes de mayor potencial para crearla. La innovación es el esfuerzo de crear un cambio intencional y enfocado en el potencial económico o social de una empresa, para lo cual existen siete “áreas de oportunidad” o fuentes de innovación, tanto internas como externas.

La gestión pública ha aprendido mucho de la gestión privada, pero tras un periodo

de imitación, lo que reclama la especificidad pública es la capacidad de innovación propia en el ámbito gubernamental. La capacidad de innovar se traduce en la necesidad de adaptar la gestión a las peculiaridades de un entorno público donde deben promocionarse valores de cooperación, de dirección y de participación ciudadana.

La experiencia de la Nueva Gestión Pública en los gobiernos estatales en México señala contrastes en catorce de ellos, donde hay algunos que lograron avanzar en sus estrategias, pero que muestran un cambio radical en la percepción de los propios ciudadanos. Con diversos nombres, las áreas de modernización en las entidades federativas intentaron introducir las estrategias de la NGP, pero más que de manera innovadora se reproducen esquemas de “imitación”, ya que prevalecen las mismas estructuras tradicionales con nuevos disfraces.

La innovación en los gobiernos locales mexicanos, a partir del análisis de experiencias participantes en el Premio *Gobierno y Gestión Local*, llevan a lo que Cabrero (2005) denomina “adopción prematura”, “adopción simulada” y “adopción desarticulada” que muestran las tendencias de las instancias locales en emular los métodos y estrategias de la NGP, más que innovar frente a sus propios contextos y realidades. Resulta necesario aprender de estas experiencias, para lograr una gestión pública local vinculada a las necesidades de dichas instancias de gobierno.

La innovación es un tema relevante en la agenda de la administración pública. En este ensayo nos interesa destacar a la innovación administrativa como una caja de herramientas, en la que el gestor público requiere

determinar el tipo de técnica administrativa a implementar, en función de la organización y al tipo de innovación que se pretende llevar a cabo. Pero, la innovación en la gestión pública no debe suponer la imitación o la simple adopción de las nuevas técnicas provenientes de la gestión privada. Sino por el contrario, la adaptación es una forma de innovación en la gestión pública para aplicar dichas técnicas en contextos y condiciones diferentes a las teorías en que fueron elaboradas. Ello nos conduce a pensar que no puede sostenerse que existe un modelo único de gestión pública, sino más bien, una diversidad de aplicaciones de este modelo a las necesidades de cada país.

NOTAS

¹ Por ejemplo, para Arrellano y Cabrero, (1993: 149-152), existen tres tipos de transformación organizacional relativos a la innovación: 1) funcional-estructural; 2) de procesos de decisiones; 3) e institucional.

² En cuanto macroproceso, la gestión pública requiere un proceso de gestión interinstitucional en el que las distintas organizaciones e intereses implicados en un sistema de política pública compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural, al mismo tiempo que conservan su autonomía en la gestión del cambio incremental (Metcalf, 1999).

³ Barzelay (2003) la define en los siguientes términos: “La nueva gestión pública (*New Public Management*) es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la

función pública que tomaron delantera durante las dos últimas décadas, especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda” (Barzelay, 2003: 16).

⁴ Las entidades federativas son: Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, además del Distrito Federal, por su importancia en el ámbito nacional.

⁵ Cabrero explica que en 2001 se recibieron 479 programas locales, en la segunda (2002) se registraron 356 programas; en la tercera edición (2003) 503; en la cuarta (2004) se recibieron 414 programas. En este análisis sólo se tomaron 215 que corresponden a todos aquellos programas clasificados como de reforma administrativa. Para profundizar en los detalles del estudio, revisar el documento de referencia.

⁵ Pero ¿quiénes son los gestores públicos? Moore señala que los cargos de elección del poder ejecutivo –presidente, gobernadores y presidentes municipales– pueden considerarse como gestores públicos. Son responsables constitucionalmente de la ejecución de las leyes y el uso de los recursos públicos. Alternativamente, se puede considerar como gestores públicos a los responsables nombrados por los cargos electos para dirigir las agencias: los administradores, comisionados o directivos. A menudo, estos ejecutivos políticos asignan a su *staff* la responsabilidad de gestionar proyectos y llevar a cabo determinadas iniciativas políticas, los miembros de dichos *staffs* se podrían considerar gestores públicos. O bien, podrían considerarse gestores públicos a los funcionarios de rango superior que apoyan a los cargos electos y sus *staffs*.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2001), “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del Siglo XXI”, en *Enlace*, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Allison, Graham T. (1983), “¿La gestión pública y la privada: son fundamentalmente similares en todos los aspectos menos importantes?”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comp.), *Clásicos de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- Arrellano, David y Enrique Cabrero (2003), “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”, en *Gestión y Políticas Públicas*, núm. 1, vol. II, México, CIDE.
- Ávalos Aguilar, Roberto (1995), “Innovación de la gestión pública: Análisis y perspectiva” en *Gestión y Estrategia*, núm. 8, México, UAM.
- Barragán Ocaña, Alejandro y Judith Zubieta García (2006), “La administración de la calidad como generador de innovación dentro de las organizaciones”, en I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS+I. México, CEI, AECI, UNAM, IPN, UAM, AMC y AI.
- Barzelay, Michael (1992), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.
- Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública*. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, México, FCE.
- Brugué, Quim y Joan Subirats (comp.) (1996), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995a), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- (1995b), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- (2002), “El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- (2005), “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cabrero, Enrique, Arrellano, David y María de Lourdes Amaya (2000), “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, en David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Venezuela, CLAD.
- Damanpour, F. (1991), "Organizational innovation: a meta analysis of effects of determinants and moderators", en *Academy of Management Journal*, núm. 3, vol. 34.
- (1996), "Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models", en *Management Science*, núm. 5, vol. 42.
- Del Castillo, Arturo (2000), "Transformación institucional en organizaciones gubernamentales" en David Arrellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Drucker, Peter (1985), *La innovación y el empresario innovador*, Madrid, Edhasa.
- (2005), "La disciplina de la innovación", en *Harvard Business Review*, América Latina. Legado y vision del fundador del management, Chile, Edición extraordinaria.
- Edquist, Charles (2001), "The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of the art", en *Paper presented at the DRUID Conference*, June 12-15, Aalborg.
- García del Castillo, Rodolfo (1994), "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. III, segundo semestre, México, CIDE.
- (2005), "Los desafíos del cambio y la innovación en los gobiernos locales en México", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- González Valdés, América (2000), "Innovación organizacional. Retos y perspectivas" en *Biblioteca Virtual, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, en www.clacso.edu.ar, consultado el 23 de junio de 2009.
- Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colegio de la Frontera.
- Gunn, Lewis (1996), "perspectivas en gestión pública", en Quim Brugué y Joan Subirats (comps.) *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.
- Kanter, R.M. (1994), "Innovation, the only hope for times ahead?", en *Sloan Management Review*, núm. 25.
- Lahera, Eugenio (1994), "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en *Revista CEPAL*, núm. 52, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración pública en México*, México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México.
- Metcalfe, Les (1996), "La gestión pública: de la imitación a la innovación" en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP.

- Moore, Mark H (1995), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1995), *La transformación de la gestión pública*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transformar el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.
- Ospina Bozzi, Sonia (1993), "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión Pública y Política Pública*, núm. 1, vol. II, México, CIDE.
- Perry, James L., Kraemer, Kenneth; Dunkle, Debora y John Leslie King (1998), "Motivaciones para innovar en las organizaciones públicas", en Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE.
- Sánchez González, José Juan (2005), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa.
- (2006), *Gestión Pública y Governance*, México, IAPEM.
- (2007), "La innovación como herramienta de la gestión pública y la gobernanza: una propuesta teórica", en *XII Congreso Internacional del CLAD*, octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana, CLAD.
- Velasco, Eva (2002), "El papel de las organizaciones de apoyo a la innovación en los sistemas de innovación regional: reflexiones sobre su diseño y funcionamiento", en *Ekonomiaz*, núm. 52, 2º cuatrimestre, España.
- West, M.A. y J.L. Farr (1990), *Innovation and creativity at work*, London, John Wiley and sons Ltd.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995), *La tarea de gobernar*, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS UNAM.